

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07 и 65/08),

Влада доноси

## **СТРАТЕГИЈУ СУПРОТСТАВЉАЊА ИЛЕГАЛНИМ МИГРАЦИЈАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2009–2014. ГОДИНЕ**

### **I. УВОДНИ ДЕО**

*Положај и карактеристике* – Република Србија је држава заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима. Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, која се ефективно остварује на целокупној територији Републике Србије осим на територији АП Косово и Метохија (у даљем тексту: АП КиМ).

Република Србија географски обухвата простор централног дела Балканског полуострва, површине 88.361 km<sup>2</sup>, дужине граница од 2.351,7 km, на коме живи приближно 7,5 милиона људи (према попису из 2002. године не обухвата простор АП КиМ-а). Окружена је са осам суседних држава од којих су три чланице Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), а остале су, као и Република Србија, укључене у процес придруживања ЕУ.

Повољне географске и демографске карактеристике Републике Србије погодују остваривању лидерске позиције у региону у области супротстављања илегалним миграцијама. Истовремено, такав њен положај привлачи држављане миграционо високо ризичних земаља на путу ка земљама ЕУ.

Процес транзиције, либерализација тржишта и економски развој с почетка овог века, изазвали су повећано интересовање за страна улагања и ширу пословну сарадњу са привредним субјектима на територији Републике Србије, па тако и улагања и запошљавање странаца из земаља са високом миграционом стопом.

*Политичка дешавања на простору бивше СФРЈ с краја прошлог века, узроковала су миграциона кретања становништва и резултовала великим бројем избеглица из бивших југословенских република као и интерно расељених лица са простора АП КиМ, придошлих на територију централне Србије и АП Војводине. Економско осиромашење изазвано санкцијама и бомбардовање од стране НАТО алијансе, довели су и до интензивирања емиграционих фактора, што је за последицу имало одлазак из Републике Србије великог броја њених држављана, посебно младих и високообразованих људи.*

**Разлози доношења** – Проблем илегалних миграција је већ дужи низ година присутан у односима Републике Србије (претходне СРЈ и СЦГ) и ЕУ. Истовремено то је био и један од главних разлога због кога је деведесетих година прошлог века тадашња држава СРЈ била сврстана на негативну листу визног режима ЕУ.

Република Србија улаже значајне напоре на пољу супротстављања илегалним миграцијама, са и преко своје територије и једна је од првих у региону која је успоставила ефикасне институционалне механизме у борби против трговине људима.

Придруживање ЕУ за Републику Србију представља стратешко опредељење, које подразумева прихватање усвојених европских вредности и стандарда у читавом низу области. Слободан проток људи и робе између држава чланица ЕУ захтева увођење одговарајућих мера и у област супротстављања илегалним миграцијама. Будући да се Република Србија већ граничи са три земље – чланице ЕУ, од којих једна припада Шенген зони, а имајући у виду скоро приступање ЕУ и других земаља у окружењу, од изузетног је значаја доношење стратегије супротстављања илегалним миграцијама уз увођење стандарда у наведену област, а који ће бити компатибилни решењима присутним у региону и самој ЕУ.

Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године (у даљем тексту: Стратегија) је заснована на Националном програму за интеграцију у Европску унију, усвојеној Стратегији интегрисаног управљања границом у Републици Србији и текућим реформским процесима у земљи, пре свега оним који су наведени у документу Европско партнерство. Поред тога, као извор примера добре праксе и усвојених стандарда у овој области, коришћене су Смернице Шенгенски каталог, Шенген правне тековине, као и потписане међународне конвенције у области заштите људских права, права азиланата и избеглица. Такође, заснована је и на Концепту интегрисаног управљања границама западног Балкана Европске Комисије који подразумева координацију и сарадњу између свих надлежних органа и служби укључених у граничну безбедност и олакшавање трговине с циљем успостављања ефективних, ефикасних и интегрисаних система управљања границама ради остварења заједничког циља отворених али истовремено контролисаних и безбедних граница.

**Правни оквир** – Република Србија наследила је обавезе из међународних аката који подразумевају уједначену политику земаља у борби против илегалних миграција као облика организованог криминала, који се по правилу одвија преко територија више земаља, и као такав представља заједнички изазов свим актерима у међународној безбедносној политици. С аспекта супротстављања илегалним миграцијама међу најзначајнијим потврђеним међународним актима су:

– **Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола** („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/01), усвојене у Палерму 2000. године, са пратећим протоколима, и то: Протоколом за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом и Протоколом против кријумчарења миграната копном морем и ваздухом, који непосредно уређује предметну материју;

– **Закон о потврђивању Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи** („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 70/07), који даје шири

правни оквир за сарадњу земаља југоисточне Европе у борби против свих облика организованог криминала који су заједничка претња земљама у региону. Како илегалне миграције имају управо прекогранични карактер, Конвенција служи и за надоградњу постојећих полицијских механизма за спречавање ове инкриминисане појаве;

– **Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране** („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 83/08), донет од стране Народне скупштине Републике Србије 9. септембра 2008. године. Овај споразум, у делу који се односи на *Правосуђе и унутрашње послове* обухвата питања азила, миграција и виза, односно обавезу Републике Србије да у овим областима изгради законодавни, институционални и процедурални оквир компатибилан са оним који постоји у земљама ЕУ.

*Значај документа* – Овом стратегијом Република Србија утврђује политику у области успостављања ефикасног система супротстављања илегалним миграцијама, одређује оквире за израду планова имплементације, дефинише улоге и одговорност државних субјеката, идентификује стратегијске циљеве и утврђује основне правце акције у процесу успостављања и остваривања дугорочне одрживости и ефикасности система супротстављања илегалним миграцијама.

**Анекс 1** – Кључни појмови Стратегије одштампан је уз ову стратегију и чини њен саставни део.

## II. ВИЗИЈА

Република Србија је лидер у региону који иницира, интегрише и координира активности на супротстављању илегалним миграцијама.

Републику Србију као демократску, мултикултуралну и мултиетничку заједницу, карактеришу привредни и природни потенцијали, развијен интегритет и идентитет, међународни кредибилитет и углед, компетентност и одговорност.

Савремени национални систем супротстављања илегалним миграцијама чине висококомпетентни, мотивисани и лојални државни службеници, ефикасна и флексибилна организациона структура, високи стандарди и јасне процедуре поступања, ефикасна правна регулатива, развијена инфраструктура и комуникације.

## III. ГЕНЕРАЛНИ ЦИЉ СТРАТЕГИЈЕ

Значајно побољшање ефективности и повећање ефикасности у супротстављању илегалним миграцијама.

## **IV. МИСИЈА**

Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП) ће заједно са другим министарствима, државним органима и удружењима, као и сарадњом са државама региона и међународним организацијама, а пре свега ЕУ и Уједињеним нацијама, коришћењем и развијањем постојећих капацитета и потенцијала у националним, регионалним и интернационалним оквирима, стварати и развијати савремену организацију, методологију и технологију супротстављања свим врстама и облицима илегалних миграција, да би се створио компетентан и функционалан систем супротстављања илегалним миграцијама, као интегрални део целовитог система управљања миграцијама.

## **V. ПРИОРИТЕТИ СТРАТЕГИЈЕ**

- 1) Испуњавање критеријума за либерализацију визног режима (Бели Шенген).
- 2) Убрзавање процеса стабилизације и придруживања Републике Србије Европској унији.
- 3) Јачање безбедносних капацитета и потенцијала Републике Србије.
- 4) Спровођење концепта интегрисаног управљања границом.

## **VI. ВРЕДНОСТИ**

- Безбедност Републике Србије и њених грађана;
- Законитост у раду;
- Поштовање људи и њихових потреба;
- Заштита основних људских права и слобода, посебно права на живот, здравље и личну безбедност;
- Хумано поступање према илегалним мигрантима;
- Уважавање конзуларне заштите;
- Поштовање принципа добровољног повратка;
- Поштовање принципа спајања породица;
- Заштита лица која подносе захтев за азил;
- Професионализам;
- Квалитетни полицијски службеници и квалитетан систем који омогућава њихов развој и напредовање;
- Сагласност појединачних и групних интереса са организационим;
- Прихватање индивидуалних одговорности;
- Поштовање националних и међународних стандарда;
- Транспарентност рада органа државне управе;
- Етичко вођство;
- Часни, истинити и одговарајући принципи отворености и правде;
- Партнерство са заједницом;
- Промовисање и прихватање различитости у свим формама;
- Континуирано усавршавање и прихватање промена;
- Познавање и поштовање различитих култура и страних језика.

## VII. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Категорије анализе изведене су дедукцијом из назива стратегијског документа – Стратегија супротстављања илегалним миграцијама, тако да су добијене кључне категорије и то: стратегија (subjekti и процес), супротстављање (проактивно и реактивно) и илегални мигранти. Уже категорије обухваћене анализом такође су изведене дедукцијом из наведених категорија.

Спровођењу анализе претходило је формулисање основних питања Стратегије, и то:

- 1) **Шта** би субјекти Стратегије требало да раде у правцу остваривања генералног циља Стратегије? (Шта сада раде субјекти Стратегије?)
- 2) **Како** би субјекти Стратегије требало да раде у правцу остваривања генералног циља Стратегије? (Како сада раде субјекти Стратегије?)
- 3) **Какви** би субјекти Стратегије требало да буду ради остваривања генералног циља Стратегије? (Какви су сада субјекти Стратегије?)
- 4) **Који фактори** утичу на остваривање генералног циља Стратегије?

## 1. СУБЈЕКТИ СТРАТЕГИЈЕ

Субјекти стратегије су субјекти који стварају и развијају стратегију, партнери стратегије и остали субјекти заинтересовани за стратегију.

### 1.1. Субјекти који стварају и развијају Стратегију

Субјекти који стварају и развијају Стратегију супротстављања илегалним миграцијама су Влада, други државни органи и органи државне управе.

*Влада је према Уставу Републике Србије носилац извршне власти. У оквиру своје надлежности Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом. Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе.*

*Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора.*

*Јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости.*

Остваривањем своје надлежности, судови и јавно тужилаштво чине део система субјеката који стварају и развијају Стратегију.

#### *Министарство унутрашњих послова*

*Делокруг – Делокруг МУП-а одређен је Законом о министарствима („Службени гласник РС”, број 65/08) на основу кога се обављају следећи послови који су у непосредној вези са проблематиком илегалних миграција: заштита живота, личне и имовинске безбедности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; пружање помоћи у случају опасности; безбедност, регулисање и контрола саобраћаја на путевима; безбедност државне границе; боравак странаца; пребивалиште и боравиште грађана; личне карте; путне исправе; међународна помоћ и други облици међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азил.*

*У односу на остале субјекте који стварају стратегију, МУП има највећи опсег надлежности и одговорности у супротстављању илегалним миграцијама, па је самим тим главни носилац стварања и имплементације стратегије.*

*Правни оквир – МУП остварује своју функцију супротстављања илегалним миграцијама примењујући одредбе следећих правних аката: Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06); Закона о полицији („Службени гласник РС”, број 101/05); Кривичног законика („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка и 107/05*

– исправка); Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 70/01, 68/02 и „Службени гласник РС”, бр. 58/04, 85/05 – др. закон, 85/05, 115/05 и 49/07) и Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС”, бр. 46/06, 49/07 и 122/08); Закона о прекршајима („Службени гласник СРС”, број 44/89 и „Службени гласник РС”, бр. 21/90, 11/92, 6/93 – УС, 20/93, 53/93, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 28/94, 16/97 – др. закон, 37/97 – УС, 36/98, 44/98, 65/01 – СУС и 55/04) и Закона о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 101/05 и 116/08 – примењује се од 1. јануара 2010. године); Закона о путним исправама („Службени гласник РС”, бр. 90/07 и 116/08); Закона о странцима („Службени гласник РС”, број 97/08); Закона о заштити државне границе („Службени гласник РС”, број 97/08); Закона о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07); Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01); Закона о пребивалишту и боравишту грађана („Службени гласник СРС”, бр. 42/77 – пречишћен текст, 24/85 – др. закон, 6/89 – др. закон и 25/89 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон и 101/05 – др. закон); Уредбе о контроли преласка административне линије према Косову и Метохији („Службени лист СРЈ”, бр. 41/02) и осталих законских и подзаконских прописа који регулишу предметну материју.

Ради спровођења нових закона о странцима, азилу, заштити државне границе и осталих прописа сродних третираном проблему, Влада и надлежни министри, у законом предвиђеном року, донеће одговарајућа подзаконска акта којима ће се регулисати њихова примена.

**Организациона структура** – Организациона структура МУП-а је веома сложена, међутим, главне снаге које су надлежне за супротстављање илегалним миграцијама су у оквиру Дирекције полиције и то: Управа граничне полиције, Управа криминалистичке полиције, Управа за управне послове, Полицијска управа за град Београд и подручне полицијске управе, као и полицијске станице.

У Управи граничне полиције, Управи криминалистичке полиције и подручним полицијским управама, поред редовних снага које се супротстављају илегалним миграцијама, формиране су и специјализоване јединице за сузбијање илегалних миграција и трговине људима.

Евидентан је проблем преклапања стварне и месне надлежности у пословима сузбијања илегалних миграција и трговине људима између специјализованих јединица граничне полиције у регионалним центрима према суседним државама и оних које су формиране при подручним полицијским управама.

*Постојећа организациона структура делом задовољава потребе супротстављања илегалним миграцијама. Проистиче потреба да МУП реши постојећи проблем сукоба надлежности специјализованих јединица граничне полиције у регионалним центрима и оних које су формиране при подручним полицијским управама, а у будућем периоду развоја Стратегије, у складу са проценом потреба ради постизања генералног циља, преиспита могућност реорганизације постојеће структуре организационих јединица које обављају послове супротстављања илегалним миграцијама, уз адекватну попуну људством.*

**Људски ресурси** – Према подацима организационе јединице МУП-а које обављају послове супротстављања илегалним миграцијама нису у целости попуњене, што се посебно одражава на рад Управе граничне полиције.

Имајући у виду кратак рок за преузимање послова обезбеђења државне границе од војске – демилитаризација границе, није било могуће у потпуности испоштовати дефинисане критеријуме селекције кадрова, што се одразило на етичку и стручну компоненту запослених.

Потребно је извршити адекватну поуну људством у свим организационим јединицама надлежним за послове супротстављања илегалним миграцијама.

У односу на постојећи састав, потребно је организовати посебну обуку у области примене антикорупцијског етичког кодекса и супротстављања илегалним миграцијама и успоставити функцију надзора и контроле њиховог рада.

**Материјални ресурси** – Инфраструктура и опрема у јединицама МУП-а надлежним за супротстављање илегалним миграцијама је неуједначена у погледу заступљености, стандардизованости и савремености, што се одражава на квалитет обављених послова.

*Потребно је изградити адекватну инфраструктуру и опремити јединице надлежне за супротстављање илегалним миграцијама у складу са јединственим стандардима и специфичним потребама.*

**Финансирање** – Све јединице надлежне за супротстављање илегалним миграцијама се финансирају из буџета МУП-а, при чему намењена средства нису оптимална за ефикасно обављање тих послова, *стога је потребно да планирање и расподела средстава из буџета МУП-а буду засновани на потребама и значају послова супротстављања илегалним миграцијама.*

За Стратегију могу бити заинтересовани одређени субјекти који би улагањем финансијских средстава утицали на успех имплементације Стратегије. *У ту сврху потребно је промовисати Стратегију и стварати и користити шансе за учешће у донаторским пројектима у вези са супротстављањем илегалним миграцијама.*

**Професионална етика** – Професионална етика МУП-а је развијена и заснована на вредностима, начелима и стандардима полицијске професије, као и традиционално добрим односима са грађанима. Међутим, постојећи систем усвојених вредности није подједнако поштован од стране свих, што утиче на углед Министарства и успех у обављању полицијских послова, укључујући и послове супротстављања илегалним миграцијама.

У том смислу, потребно је промовисати формулисане вредности Стратегије у свим структурама Министарства, а посебно у структурама за супротстављање илегалним миграцијама.

**Систем руковођења** – Систем руковођења у МУП-у заснован је на принципима функционисања органа државне управе. Компетенције за руковођење у организационим јединицама МУП-а стичу се првенствено путем искуства и на појединачно организованим семинарима и курсевима. На нивоу МУП-а је усвојен концепт система обуке за полицијске руководиоце на три нивоа: оперативном, координацијском и стратегијском. Међутим, не постоји израђен план и програм обуке за руководиоце, као ни обуке за руководиоце јединица



у супротстављању илегалним миграцијама, па је потребно остварити неопходне услове и организовати ову врсту обуке.

*Потребно је да руководиоци у савременом систему супротстављања илегалним миграцијама овладају менаџерским вештинама управљања материјалним и људским ресурсима подједнако добро, као и познавањем како националних прописа, тако и међудржавних споразума који граде оквире за рад њихових служби.*

*Потребно је спроводити континуирану едукацију менаџера или руководиоца у области супротстављања илегалним миграцијама, на сва три нивоа у циљу развијања свести, праћења актуелних трендова у овој области, полицијског рада руковођеног обавештајним подацима и анализом ризика, као и боље мотивације полицијских службеника.*

*Потребно је, такође, организовати обуку у области стратешког планирања и имплементације стратегије за стратедијске менаџере јединица које су надлежне за послове супротстављања илегалним миграцијама.*

**Организационе компетенције** – МУП карактерише претежно индивидуални и групни приступ раду, док је **тимски рад** незнатно заступљен. У оквиру организационих јединица које су надлежне за супротстављање илегалним миграцијама постоји потреба за тимским радом, као и потреба за формирањем посебних тимова на регионалном нивоу. Свест о значају тимског рада и принципима формирања и вођења тимова углавном није на задовољавајућем нивоу, па је у складу са тим *потребно да се у организационим јединицама надлежним за супротстављање илегалним миграцијама организује обука у циљу стицања неопходних знања и вештина тимског рада.*

Оцењивање рада запослених у МУП-у је традиционално и није у потпуности усклађено са Уредбом о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова („Службени гласник РС”, бр. 8/06 и 14/09 – УС), што често доводи до појаве неуједначеног примењивања дефинисаних критеријума оцењивања. Такав приступ оцењивању доводи до незадовољства једног броја запослених и пада њихове мотивације за постизање резултата који би били у складу са њиховим способностима. Имајући у виду изнето, *потребно је да МУП спроведе обуку руководиоца за овај сегмент управљања, чиме би били обухваћени и руководиоци организационих јединица које су надлежне за супротстављање илегалним миграцијама.*

МУП карактерише већи број структура запослених које се међу собом разликују по надлежностима, одговорностима, расположивим ресурсима, интересима и другим карактеристикама. Запослени се такође, међу собом разликују по способностима, искуству, навикама, награђивању, вештинама комуникације, степену поверења, самоконтроли, општој и професионалној култури и другим карактеристикама. Наведене разлике често доводе до конфликта између запослених. Решавање конфликта у МУП-у, односно организационим јединицама које су надлежне за супротстављање илегалним миграцијама претежно је засновано на искуству, док организована едукација и обуке у тој области нису заступљене. Неретко се конфликти решавају без успеха или се потискују, што касније ствара проблеме у виду стресних ситуација и негативних емоција. Имајући у виду да такво стање односа између запослених неповољно утиче на ефикасност обављања послова, *потребно је да се у организационим јединицама надлежним за супротстављање илегалним миграцијама организује обука за решавање конфликтних ситуација између запослених.*

**Односи са окружењем** – У складу са законом и професионалним смерницама које упутством даје министар, припадници МУП-а сарађују са органима територијалне аутономије и локалне самоуправе на предузимању мера ради остваривања безбедности људи и имовине. Такође, полицијски службеници сарађују и са другим органима и установама, удружењима и међународним организацијама, мањинским и другим организованим групама као и самоорганизованим појединцима ради развијања партнерства у спречавању или откривању деликата и њихових учинилаца и остваривања других безбедносних циљева. Традиционално добре односе полиције са грађанима повремено је нарушавала нестабилна друштвено-политичка ситуација у земљи, што је делом резултовало губитком поверења грађана у полицију.

*У циљу трајног побољшања односа преваходно грађана и полиције, потребно је развијати односе међусобног поверења кроз стално присуство, контакте и сарадњу у локалној заједници, унапређивањем механизма заштите, пружања помоћи грађанству и осталих активности усмерених ка остваривању безбедности људи и имовине. На плану остваривања генералног циља Стратегије, потребно је постојећу безбедносну културу грађана подићи на виши ниво информисањем.*

Међу осталим субјектима који стварају и развијају Стратегију у оквиру органа државне управе, заступљени су:

- Министарство спољних послова;
- Министарство одбране (са Војнобезбедносном агенцијом и Војнообавештајном агенцијом, као органима у саставу министарства);
- Министарство финансија (са Управом царина као органом управе у саставу министарства);
- Министарство правде;
- Министарство за људска и мањинска права;
- Министарство економије и регионалног развоја;
- Министарство рада и социјалне политике (са Управом за родну равноправност и Инспекторатом за рад, као органима управе у саставу министарства);
- Министарство здравља;
- Министарство за Косово и Метохију;
- Комесаријат за избеглице.

## 1.2. Партнери стратегије

Под партнерима стратегије подразумевају се субјекти који на националном и интернационалном нивоу могу да помогну процес стварања и развијања стратегије у стручном, материјално-финансијском, организационом и другом виду помоћи.

На националном нивоу то су следећи субјекти – органи државне управе, организације, удружења, као и медији:

- **Министарство за државну управу и локалну самоуправу;**
- **Министарство просвете;**
- **Министарство културе;**

- Министарство за инфраструктуру;
- Министарство вера;
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- Министарство омладине и спорта;
- Министарство трговине и услуга;
- Министарство за телекомуникације и информационо друштво;
- Министарство животне средине и просторног планирања;
- Министарство за дијаспору;
- Републички секретаријат за законодавство;
- Републички завод за развој;
- Републички завод за статистику;
- Републички завод за информатику и интернет;
- Завод за социјално осигурање;
- Национална служба за запошњавање.

У невладином сектору постоје и удружења која третирају проблематику илегалних миграција. НВО „АСТРА” путем СОС телефона информисањем пружа помоћ потенцијаним илегалним мигрантима и жртвама трговине људима, спроводи превентивне кампање о подизању нивоа свести различитих структура грађана о појави илегалних миграција и трговини људима, пружа информације о легалним начинима миграције, пружа директну помоћ жртвама трговине људима и друго. НВО „Група 484” залаже се са усвајање европских стандарда у области виза, азила и реадмисије и борбе против илегалних миграција у Републици Србији и врши истраживања у вези са том проблематиком.

*Медије* чине средства јавног информисања (штампа, телевизија, радио), електронски облици преношења информација (интернет портали) и други. Улога медија је преношење правовремених и објективних информација о проблематици илегалних миграција и остваривање утицаја на формирање одговарајуће свести и ставова у јавности. У Републици Србији постоји тренд повећаног интересовања за проблематику илегалних миграција, како домаћих тако и страних медија.

*Партнери Стратегије на интернационалном нивоу* – Имајући у виду да илегалне миграције подразумевају кретање лица које се одвија супротно законским прописима земаља порекла, транзита и земаља одредишта, а ради ефикаснијег супротстављања овој безбедносној претњи, неопходно је успоставити директну сарадњу са **земљама региона**, посебно оним са којима је формирано безбедносно партнерство потписивањем Конвенције о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, а то су: Република Албанија, Босна и Херцеговина, Република Македонија, Република Молдавија, Румунија и Црна Гора.

Унапређивање сарадње са земљама у региону остварује се и кроз активно учешће у Регионалном центру за борбу против прекограничног криминала у Букурешту – SECI центар, посебно на пољу борбе против илегалних миграција и трговине људима, као и учешћем у оквиру регионалне иницијативе за питање миграција, азила и избеглица (MARRI). Основни циљ ове иницијативе је унапређење управљања миграцијама на западном Балкану, тј. усаглашавање законских, административних и институционалних решења у овим областима, сходно међународним стандардима и стандардима ЕУ.

У области миграција успостављена је и развија се сарадња са **међународним организацијама** (агенцијама UN, OSCE, IOM, Саветом Европе, DCAF, ICMPD) које су често носиоци регионалних пројеката ЕК имплементираних у Републици Србији и државама западног Балкана. Поред тога, развијање сарадње са специјализованим организацијама као што су INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST, SEEPAG и FRONTEX може значајно да допринесе супротстављању илегалним миграцијама.

### **1.3. Остали заинтересовани субјекти**

Под осталим заинтересованим субјектима подразумевају се субјекти који имају одређених интереса у процесу спровођења Стратегије у безбедносном, економском, политичком и другом смислу, а чине их: грађани, комерцијални превозници, туристичке организације, пружаоци услуга смештаја и послодавци, као и неформалне друштвене групе.

Неспорно је да су **грађани Републике Србије** заинтересовани за успешно спровођење ове Стратегије јер од постигнутих резултата у њеној имплементацији зависи њихова лична безбедност и безбедност државе, пре свега. Интерес наших грађана је у вези и са средствима издвојеним из буџета Републике ради намиривања трошкова поступка, трошкова издржавања и смештаја илегалних миграната до њиховог повратка у земљу порекла, који би са већим степеном успешности у имплементацији Стратегије – били мањи. Такође, рад „на црно” странаца смањује цену рада домаћим држављанима и њихову могућност запошљавања.

Поред наведеног, грађани Републике Србије заинтересовани су за либералнији визни режим са земљама ЕУ, као и да приликом путовања располажу потребним информацијама о безбедним условима путовања и боравка у иностранству, а нарочито ризицима да постану жртве трговине људима.

**Комерцијални превозници, туристичке организације, пружаоци услуга смештаја и послодавци** ће несумњиво пратити спровођење Стратегије, јер ће се доследна примена стратегије и кажњавање свих који помажу илегалне миграције (превозе, пружају услугу смештаја, запошљавају „на црно” и сл.) одразити на њихову пословну политику, последично чему ће више водити рачуна о свом имиџу, пословним приликама и шансама како би избегли директну штету.

**Међу неформалним друштвеним групама и појединцима**, организоване криминалне групе имају највише интереса да се Стратегија не спроведе, јер ће се повећањем ефикасности супротстављања илегалним миграцијама смањити њихови профити остварени извршењем кривичних дела повезаних са илегалним миграцијама – кријумчарењем људи, трговином људима, израдом фалсификованих документа и др. Основано се може очекивати да ће организоване криминалне групе, али и сународници илегалних миграната стационарани у земљи транзита или дестинације, коришћењем корупције и различитих облика притисака покушати да онемогуће спровођење Стратегије у смислу достизања формулисаног генералног циља.

## 2. МЕТОДОЛОГИЈА СУПРОТСТАВЉАЊА ИЛЕГАЛНИМ МИГРАЦИЈАМА

Методологија супротстављања илегалним миграцијама обухвата два основна правца деловања: проактивно и реактивно.

Методологија супротстављања илегалним миграцијама заступљена у овој Стратегији заснована је на позитивном законодавству Републике Србије, најбољој пракси полиције Републике Србије и ЕУ Шенгенском каталогу мера којим су обухваћене четири фазе супротстављања илегалним миграцијама и то: активности у трећим земљама, земљама порекла и транзита; билатерална и међугранична сарадња; мере на спољашњим границама (управљање границама – провере и надзор) и остале активности унутар земље.

### 2.1. Проактивно деловање

Проактивно деловање чини скуп мера које предузимају субјекти ангажовани на стварању и развијању Стратегије у достизању формулисаног генералног циља, усмерених на предупређење појаве илегалних миграција.

**2.1.1. Инкриминација** – Прекршајна одговорност илегалног мигранта, комерцијалног превозника, даваоца гаранције, пружаоца услуге смештаја, лица која помажу илегалну миграцију, лица која недозвољено прелазе административну линију према АП КиМ предвиђена је следећом правном регулативом: Законом о странцима, Законом о заштити државне границе, Законом о путним исправама, Законом о пребивалишту и боравишту грађана и Уредбом о контроли преласка административне линије према Косову и Метохији.

Кривично правна одговорност лица која помажу илегалне миграције предвиђена је Кривичним законом („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка и 107/05 – исправка), чланом 350. – Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи, чланом 388. – Трговина људима, и другим, као и Законом о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС”, број 97/08).

Евидентно је да у Републици Србији постоји нормативни приступ проблематици илегалних миграција, али формални законодавни оквир не задовољава потребе државних органа да регистроване случајеве појаве илегалних миграција адекватно процесуира.

Стога је потребно ускладити кривично законодавство Републике Србије са европским правним тековинама у смислу измене кривичних дела чија се радња извршења у ширем смислу односи на илегалне миграције (нпр. изменом члана 350. Кривичног законика проширио би се круг лица који могу бити пасиван субјект кривичног дела, тако да се одредба односи и на домаће држављане илегалне мигранте као кријумчарена лица; такође, изменом члана 350. Кривичног законика проширио би се и круг учинилаца кривичног дела и на она лица која омогућавају недозвољено прелажење државне границе и без намере стицања имовинске користи).

Потребно је испитати могућност за увођење у материјално кривично право инкриминације – слање фиктивних позивних писама од стране физичких и правних лица, односно предузетника, за држављане високо мигранцино ризичних земаља, односно запошљавања „на црно” страних држављана.

*Потребно је доследно спроводити одредбе закона којим је предвиђено санкционисање правних лица, односно предузетника, када се сходно одредбама новоусвојеног Закона о странцима утврди прекршајна одговорности правног лица, односно предузетника који је пружио услуге превоза у транспорту кријумчарених илегалних миграната.*

Потребно је предузети ефикасније мере прекршајног прогона и кажњавања учиниоца прекршаја предвиђених Законом о путним исправама и Законом о пребивалишту и боравишту грађана која су злоупотребила издавање путних исправа, бродарских и поморских књижица и виза, односно када нису пријавили дужи боравак у иностранству у случајевима када су враћени из земаља ЕУ због илегалног боравка или уласка у земље ЕУ.

Према позитивним прописима Републике Србије, мере контроле Инспекције рада у вези законитог ангажовања лица (запошљавања) могу се предузети само према послодавцима који поседују фирму, док се у случајевима када странце ангажују појединци (физичка лица без регистроване фирме) – инспектори рада оглашавају ненадлежним. *У складу са наведеним, потребно је изменити законске прописе који регулишу контролу и рад инспекције рада како би се инспекторима рада омогућила законска овлашћења да предузимају мере против свих физичких и правних лица која незаконито ангажују странце за рад.*

**2.1.2. Законске процедуре** – Законски оквир који третира проблематику супротстављања илегалним миграцијама је новијег датума, а доношење подзаконских аката за њихово спровођење је у процедури.

У досадашњој примени појединих кривично правних и процесних института евидентна је судска пракса рестриктивног тумачења одредби о обавезном одузимању предмета кривичног дела из члана 350. Кривичног законика. *Напред наведено указује на потребу доследне примене одредби о одузимању предмета извршења кривичног дела и одузимања имовинске користи по основу Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.*

Надаље, потребно је и доследно предузимати постојеће законске мере за утврђивање прекршајне одговорности у свим случајевима када је извршење прекршаја у непосредној вези са илегалним миграцијама (нпр. мера одузимања путне исправе, непријављивање боравка у иностранству дужег од 60 дана) или недозвољеног преласка административне линије.

Према подацима годишњег извештаја Инспектората за рад о раду за 2007. годину уочен је мањи број регистрованих случајева „рада на црно” странаца или лица без држављанства у Републици Србији, ангажованих у грађевинарству и пољопривредним делатностима. У контролисаном периоду јануар – октобар 2008. године нема регистрованих случајева. *Наведено упућује на потребу интензивније контроле „рада на црно” странаца, посебно у области грађевинарства и пољопривреде.*

**2.1.3. Сарадња органа државне управе** – Одредбама члана 64. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 101/07) предвиђено је да су органи државне управе дужни да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и

обавештења потребна за рад. Органи државне управе оснивају заједничка тела и пројектне групе ради извршавања послова чија природа захтева учешће више органа државне управе.

Сходно наведеном законском решењу и принципима Интегрисаног управљања границом, а у погледу супротстављања илегалним миграцијама, МУП је ближе упућен на сарадњу са Министарством финансија, Министарством рада и социјалне политике, Министарством спољних послова, Министарством за људска и мањинска права и др.

У складу са наведеним, потребно је **формирати стручно интересорно радно тело Владе** које ће координирати процес спровођења, надзор, контролу, евалуацију и ревидирање Стратегије. Наведено радно тело ће кроз развијање сарадње свих субјеката Стратегије имати и знатну превентивну улогу у супротстављању илегалним миграцијама.

Потребно је успоставити и функцију **координатора** за имплементацију Стратегије супротстављања илегалним миграцијама.

Такође, потребно је предвидети едукације о проблему илегалних миграција запослених у државним органима који приликом обављања редовних задатака могу доћи у контакт са илегалним мигрантима (запослени у дипломатско-конзуларним представитвима, инспекцијама рада, здравственим и социјалним установама и други).

**2.1.4. Вођење евиденција** – Осим евиденција чије је вођење предвиђено Законом о полицији и сродним законима који регулишу материју илегалних миграција, постоје евиденције које воде други органи државне управе и које су од значаја у домену превентивног деловања за супротстављање илегалним миграцијама (Министарство спољних послова – евиденције о издатим визама, Министарство економије и регионалног развоја – регистар агенција које посредују приликом запошљавања држављана Републике Србије у иностранству, Национална служба за запошљавање – евиденција о запошљавању странаца на територији Републике Србије, Министарство рада и социјалне политике – евиденција о мерама предузетим поводом „рада на црно” странаца).

Из наведеног следи потреба за успостављањем визног информационог система Министарства спољних послова, те централне базе податка са јединственом евиденцијом о броју издатих виза од стране дипломатско-конзуларних представитва и на граничним прелазима, односно стварање базе којој приступају и Министарство спољних послова и Министарство унутрашњих послова, у циљу координације у примени визног режима.

*Потребно је подзаконским прописима уредити оснивање и вођење евиденција предвиђених Законом о заштити државне границе и Законом о странцима и омогућити електронско евидентирање свих прелазака државне границе и електронско евидентирање пријава боравишта странаца и предузетих мера према странцима (успостављене електронске евиденције пружиће могућност да се ефикасније прате предузете мере према странним држављанима који су ушли или боравили незаконито у Републици Србији).*

**2.1.5. Размена информација** се одвија посредством примене постојећих механизма заштите државне границе и постојећих оквира за одвијање међународне сарадње (примена међународних споразума о сарадњи и кроз рад међународних организација – Интерпола, Еуропола, SECI Центра), као и посредством Фронтекса.

У оквиру размене информација уочен је недостатак одговарајућих техничких услова и опреме, нестандардизован облик и неблаговременост размене, непоузданост података, непостојање стручног кадра који статистички обрађује информације, а размена информација не прати на адекватан начин постојећу организациону структуру јединица у оквиру линије рада МУП-а. *Стога је за успешну размену информација потребно обезбедити следеће предуслове: примену савремене информатичке и телекомуникационе опреме и проширити капацитете у инфраструктури, људству и организацији МУП за прикупљање и обраду података.*

Имајући у виду и то да Република Србија нема успостављен систем размене информација преко заједничких канцеларија за полицијску размену података, тј. да МУП упркос потребама прекограничне полицијске сарадње, нема за представника у заједничкој канцеларији – полицијског службеника, *неопходно је формирати заједничку билатералну или трilaterалну канцеларију за полицијску сарадњу, а на основу већ потписаних међународних уговора и конвенција.*

Надаље, у оквиру постојећих канала размене информација, потребно је интензивирати размену оних који се у превентивном смислу односе на проблем илегалних миграција: статистички подаци, нови трендови у илегалним миграцијама, промене у законодавним решењима, развоју и примени нових технолошких решења.

У оквиру постојеће организационе структуре МУП-а, потребно је проширити капацитете у свим линијама рада које учествују у размени информација или пружају подршку за њихову размену, а посебно капацитете и софтвер за аналитичко и статистичко прикупљање података.

Потребно је закључити уговоре о размени информација са земљама порекла, транзита и одредишта илегалних миграција, до сада необухваћених постојећим уговорима.

**2.1.6. Систем раног упозоравања** – Имајући у виду одредбе члана 6. Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, Република Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Република Македонија, Црна Гора и Република Србија потписале су Меморандум о разумевању за успостављање система раног упозоравања који подразумева међусобну размену информација од значаја за превенцију илегалних миграција.

У Управи граничне полиције МУП-а приступило се успостављању једног сегмента система раног упозоравања (обрада података о коришћеним фалсификованим документима и новим облицима фалсификата). С обзиром на то да систем раног упозоравања у Републици Србији није у целини имплементиран због недостатка одговарајућих техничких услова и опреме и недовољног броја службеника обучених за обраду и прослеђивање информација, *неопходно је проширити капацитете у инфраструктури, људству и организацији за функционисање система раног упозоравања.*

**2.1.7. Обавештајни рад** – Принципи обавештајног рада који подразумевају прикупљање података из различитих извора, анализу, уобличавање и прослеђивање информација од значаја за руковођење полицијом прихваћени су и спроводе се у оквиру МУП-а и Управе криминалистичке полиције.

У прикупљању информација обавештајним радом, са аспекта супротстављања илегалним миграцијама, битна су запажања и информације до којих се дошло приликом



вршења контроле на граничном прелазу, обезбеђења државне границе, сарадњом са другим органима и државама, информације прикупљене од официра за везу, као и извештавање о њима. Из напред наведеног разлога у Управи граничне полиције систематизована су радна места за криминалистичко обавештајни рад, која су попуњена око 20%, *услед чега постоји потреба да гранична полиција одреди довољан број људи задужен за обавештајни рад, а постојећи састав треба едуковати и оспособити за побољшање у супротстављању илегалним миграцијама.*

Стратегијом интегрисаног управљања границом у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 11/06) у посебном циљу Информациона технологија предвиђена је интеграција граничних служби у систем за прикупљање обавештајних података, *у складу са чим је потребно приступити реализацији наведеног посебног циља.*

**2.1.8. Анализа ризика** – У Управи граничне полиције схвата се значај анализе ризика као средства за оптимизацију управљања границом и начина прибављања поузданих информација о стању на граници. Концепт анализе ризика је у фази развоја, а усмерен је како на анализу претњи које долазе споља, тако и на процену ризика и претњи најугроженијих тачака у друштву и на границама. Такође, граничним надзором на рекама, процењују се подаци који се налазе у надзорном систему, регистру сумњивих пловила и пловила и промета, као и њихово кретање и евентуални контакти са другим пловилима у циљу откривања чињеница које одступају од уобичајеног. Потреба за мерама надзора и контроле процењује се на основу запажања.

*Потребно је у Управи граничне полиције одредити довољан број људи за анализу ризика, које треба едуковати и оспособити за побољшање у супротстављању илегалним миграцијама, како би се развио концепт анализе ризика према ЦИРАМ моделу и како би се испуниле међународне обавезе преузете потписивањем Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, односно, обавезе у сарадњи са ФРОНТЕКС-ом.*

*Потребно је, имајући у виду и принципе интегрисаног управљања границама, развити интегрисане моделе анализе ризика за све граничне службе, а посебно за полицију и царину.*

Потребно је, да се регистар чланова посаде и путника пловила које прелази преко територије Републике Србије усклади са шенгенским правилником и да се врше провере пре него што се пловило укотви.

*Потребно је сачинити профиле ризика и индикаторе ризика који су у вези са илегалним миграцијама и обучити особље граничних служби у њиховој примени, односно упознати их са начинима вршења противзаконитих радњи у вези са илегалним миграцијама.*

**2.1.9. Рад официра за везу** – У развијеним земљама уобичајена је пракса, у складу са Шенгенским каталогом, да се у дипломатско-конзуларно представништво (ДКП) деташира и полицијски службеник – имиграциони официр који је задужен да открива случајеве иза којих се крију илегалне миграције или злоупотреба путовања.

У том смислу, у Републику Србију су упућени полицијски официри за везу који су деташирани на рад у Београд (при амбасадама) и са њима се остварује сарадња путем постојећих институционалних механизма, посредством МУП-а, и то Кабинета министра и Бироа за међународну сарадњу и европске интеграције. У циљу супротстављања илегалним

миграцијама сарадња са официрима за везу деташираним у Београду, успостављена је и одвија се у њиховом контакту са Управом криминалистичке полиције и Управом граничне полиције.

Република Србија у овом тренутку нема такав вид сарадње са другим државама, односно није упутила полицијске официре за везу у високо миграционо ризичне земље или друге земље од значаја за супротстављање илегалним миграцијама.

МУП и Министарство финансија упутили су по једног представника у Регионални центар Иницијативе за сарадњу земаља Југоисточне Европе у борби против прекограничног криминала – SECI центар у Букурешту, преко којих се врши размена информација и оперативних података у борби против прекограничног криминала.

*Потребно је интензивирати и унапредити постојећу сарадњу са деташираним официрима за везу у нашој земљи, и у процес сарадње активније укључити Министарство спољних послова у циљу супротстављања илегалним миграцијама.*

Потребно је донети нов Правилник о упућивању официра за везу или других полицијских службеника МУП-а на рад у друге државе, ДКП Републике Србије, међународне организације, тела ЕУ при заједничким канцеларијама, на заједничким граничним прелазима, у заједничким патролама и слично, на основу члана 151. и члана 193. став 2. тачка 22. Закона о полицији.

Потребно је посебним правилником прецизно уредити питања из радно правног односа наших представника као и одабир, критеријуме, едукацију, надзор, контролу и координацију његовог рада за време трајања деташмана или рада у иностранству, односно по повратку у министарство.

*Потребно је успоставити мрежу полицијских официра за везу при амбасадама Републике Србије у земљама високог миграционог ризика и земљама транзита или одредишта од значаја за супротстављање илегалним миграцијама.*

**2.1.10. Профилисање лица** – Профилисање лица од значаја за супротстављање илегалним миграцијама врши се приликом подношења захтева за издавање визе, на граничним прелазима и унутар земље.

Службеници ДКП-а се у оквиру припрема за обављање послова из области издавања виза упознају и са проблемима у земљама високог миграционог ризика. У случају сумње поводом поднетог захтева за визу, провере се врше преко МУП-а. Такође, постоји проблем преоптерећености у профилисању код оних службеника ДКП-а који имају надлежност у већем броју високо миграционо ризичних земаља. *У складу са напред наведеним, потребно је спровести систематску и свеобухватну обуку службеника ДКП-а који се упућују на рад у високо миграционо ризичне земље за препознавање фалсификованих докумената и профилисање лица која су потенцијални илегални мигранти, тј. потребно је да се одређене теме у вези са супротстављањем илегалним миграцијама уведу у програм обуке службеника Министарства спољних послова који се упућују на рад у иностранство. Потребно је такође, спровести и део заједничких обука службеника ДКП-а и полицијских официра за везу који се упућују у високо миграционо ризичне земље.*

Профилисање путника врши се и на граничним прелазима приликом контроле преласка државне границе и у унутрашњости земље приликом контроле кретања и боравка странаца, али не постоји специјалистички курс или програм едукације који би помогао

припадницима полиције да правовремено и поуздано открију потенцијалне илегалне мигранте, или да међу њима открију потенцијалне жртве трговине људима. У складу са наведеним проистиче потреба да се у систем обуке припадника полиције укључи и посебна обука у вези са профилисањем лица која су потенцијални илегални мигранти и препознавањем случајева трговине људима који су повезани са илегалним миграцијама.

Потребно је спровести и пројекат изградње „Визног информационог система”, а ДКП у високо миграционо ризичним земљама опремити неопходном техничком опремом за препознавање фалсификованих документа.

**2.1.11. Медијске кампање** имају великог утицаја на формирање јавног мњења, нарочито кад је у питању проблематика супротстављања илегалним миграцијама. У односу на претходни период, интензивније се третира проблематика илегалних миграција у дневној итампти, часописима, информативним и едукативним емисијама, на телевизији.

Евидентан је проблем суштинског поимања проблематике илегалних миграција и других појава које су у вези са њом. Наслови и текстови у вези са илегалним миграцијама који се објављују у медијима обилују неадекватно употребљеним терминима (сексистички, расистички, дискриминаторни, архаични, неетични и друго), који неповољно утичу на стратегију супротстављања илегалним миграцијама.

Потребно је спровести одговарајуће едукације новинара о суштини проблема илегалних миграција и правилном коришћењу термина у тој области.

*Потребно је преко Интернет сајта МУП-а Републике Србије спроводити правовремено информисање јавности, субјеката и партнера који спроводе Стратегију о актуелној проблематици илегалних миграција, у оквиру чега месечно објављивати статистичке показатеље.*

**2.1.12. Примена савремене технологије** у супротстављању илегалним миграцијама која се користи у МУП-у обухвата: компјутере, скенере, опрему за детекцију фалсификата, опрему за детекцију живих бића у превозним средствима, возила специјалне намене, видео надзор, двогледе за ноћно осматрање и друго.

Постоји проблем у недостатку савремене опреме, као што су читачи путних исправа, опрема за визуелну контролу, опрема за детекцију фалсификата и друго; неадекватном коришћењу дела постојеће опреме; застарелости дела постојеће опреме и средстава; недостатку потребних знања и вештина у коришћењу дела средстава (високо софистициране опреме и Интернета). У складу са наведеним, потребно је адекватно опремити Управу граничне полиције и специјализоване јединице за сузбијање илегалних миграција посебно у сегменту високо-софистициране опреме.

С обзиром на то да су евидентирани случајеви злоупотребе Интернета приликом подношења захтева за визу од стране држављана високо миграционо ризичних земаља, потребно је успоставити систематско и континуирано праћење Интернета и благовремену детекцију свих злоупотреба у вези са илегалним миграцијама, посебно у циљу сексуалне експлоатације.

Постоји проблем недовољног коришћења појединих метода у откривању кривичних дела у вези са илегалним миграцијама и трговином људима (мониторинг Интернета,

посебно праћење сајтова на којима се оглашавају примамљиве понуде за запошљавање, прибављање фалсификованих виза и путних исправа, посредовање у склапању бракова, пружање сексуалних услуга – сексуална експлоатација). Такође, не постоји ни довољан број обучених кадрова за коришћење наведене методе. *У вези с тим, потребно је у оквиру МУП-а обучити кадар и повезати јединице које раде на пословима сузбијања високо технолошког криминала и специјализоване јединице које раде на сузбијању илегалних миграција.*

**2.1.13. Сарадња са грађанима** – Сарадња полиције са грађанима и локалном заједницом остварује се кроз пројекте „рад полиције у локалној заједници” и кроз непосредну сарадњу, размену информација и помоћ, која има посебан значај у пограничном подручју. *Из наведеног проистиче потреба за информисањем и обуком о проблему илегалних миграција полицијских службеника који већ учествују у пројекту „Полиција у локалној заједници”, као и службеника Управе граничне полиције како би се интензивирала непосредна сарадња са грађанима у пограничним подручјима у циљу превенције илегалних миграција.*

Такође, у Дежурном оперативном центру Управе граничне полиције, постоји отворена телефонска линија путем које је примљена пријава за око 10 случајева који су повезани са илегалним миграцијама. *Отуда је потребно вршити даљу промоцију рада отворене телефонске линије, али и обучити све запослене у Дежурном оперативном центру о проблему илегалних миграција и позвати грађане да пријављују случајеве трговине људима и илегалних миграција.*

У Републици Србији постоје удружења која се баве промовисањем легалних миграција, проверама огласа за запошљавање у иностранству, саветима за путовање у иностранство и другим активностима које превентивно утичу на илегалне миграције. *Стога је потребно остварити пуну и континуирану сарадњу са удружењима које промовишу легалне миграције и спроводе активности у превенцији илегалних миграција.*

Потребно је припремити вишејезични, пропагандни материјал који грађанима објашњава начине легалних миграција и упозорава на све ризике илегалних миграција. Материјал објавити и на Интернет сајту МУП-а и Министарства спољних послова.

**2.1.14. Закључивање споразума о реадмисији** – Рeadмисија се у Републици Србији спроводи на основу билатералне сарадње од 1996. године. Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве ступио је на снагу 1. јануара 2008. године. Осим споразума са Европском заједницом, Република Србија је закључила 15 билатералних споразума о реадмисији којима је обухваћено 16 европских земаља и Канада. У периоду 2003–2008. године Републици Србији је достављено 26.536 замолница за преузимање њених држављана.

Стратешка орјентација је да се покрене процес преговарања око закључивања споразума о реадмисији и усаглашавања ставова и са осталим државама са којима се граничи Република Србија, као и са државама високог миграционог ризика заинтересованим за процес закључивања, како би се кроз споразуме о реадмисији, као инструмента у борби против растућих илегалних миграција, заокружио процес укупних напора за укључивање Републике Србије у евроатланске интеграције, свестране односе и сарадњу.

*Ефикаснијем супротстављању илегалним миграцијама допринеће и размена оперативних информација до којих се долази у предметима по споразуму о реадмисији чиме би се побољшао превентивни рад на спречавању илегалних миграција.*

**2.1.15. Закључивање споразума о запошљавању у другој земљи** – Послове запошљавања и заштите грађана при одласку, за време рада, боравка и при повратку са рада из иностранства, обављају Министарство економије и регионалног развоја, Министарство рада и социјалне политике, Национална служба за запошљавање и агенције које посредују у запошљавању, а које имају лиценцу надлежног министарства. Од 2004. године до данас агенцијама које посредују при запошљавању издато је 49 дозвола за рад, а од 2004-2008. године посредством агенција запослило се 521 лице.

Упркос јасно дефинисаним законским и институционалним оквирима за рад агенција за посредовање при запошљавању у пракси су евидентирани пријаве за незаконит рад (и без одобрења) агенција и привредних друштава. У највећем броју случајева овакве агенције су се оглашавале преко Интернета и у средствима јавног информисања. Седам оваквих случајева је до сада процесуирано. *Напред наведено упућује на потребу да се прати оглашавање у средствима јавног информисања и на Интернету свих агенција и лица које посредују у запошљавању у иностранству, како би се благовремено предузеле мере у циљу супротстављања илегалним миграцијама, посебно у оним случајевима који изазивају сумњу на трговину људима.*

С обзиром на то да је СФРЈ имала девет билатералних споразума о регулисању запошљавања и правима радника у земљама потписницама који су увођењем санкција Савета безбедности УН СР Југославији стављени ван снаге, *неопходно је закључивање билатералних споразума о запошљавању и одговарајућих уговора о запошљавању са иностраним послодавцем, у складу са националним законодавством Републике Србије. Такође, неопходно је стварање нових форми заштите радника – миграната и њихових породица, предвиђених Конвенцијом о заштити права радника миграната и чланова њихових породица (усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација у Њујорку 18. децембра 1990. године, није ратификована), а све наведено предузимати у циљу спречавања илегалне миграције становништва и укупне заштите радника – мигранта.*

## **2.2. Реактивно деловање**

Реактивно деловање чини скуп мера које предузимају субјекти ангажовани на стварању и развијању Стратегије у достизању формулисаног генералног циља, усмерених на сузбијање појаве илегалних миграција.

**2.2.1. Одбијање захтева за визу** – Република Србија има 83 ДКП-а у којима се издају визе. Одредбама Закона о странцима који почиње са применом у априлу 2009. године, прописани су услови подношења захтева за визу Републике Србије, као и они случајеви када је неопходна претходна сагласност МУП-а, а сходно томе садржи и таксативно набројане услове за одбијање захтева за издавање визе. МУП је решавајући по захтевима за издавањем улазно-излазних виза, у 2006. години негативно решио 5612 захтева или 38% од укупног броја (14622) примљених захтева, док у 2007. години број негативно решених захтева је

5439, односно око 49% од укупног броја (11855) примљених захтева. Међутим, наведеним законом није прецизирана и разрађена процедура издавања виза. *Имајући то у виду, потребно је да се приликом доношења подзаконског акта за спровођење Закона о странцима, узму у обзир општи и посебни циљеви стратегије супротстављања илегалним миграцијама.*

Евидентан је проблем недовољног, нестручног праћења и анализирања наведених података са аспекта трендова, структуре потенцијалних илегалних миграната којима је одбијена виза за долазак у Републику Србију, као и студије карактеристичних случајева. Изражен је и проблем недостатка кадрова који би успешно обављали наведене послове, *на је ради превазилажења уоченог проблема потребно обучити кадрове који ће континуирано пратити појаву, анализирати податке и благовремено их достављати специјализованим јединицама Управе граничне полиције, ради анализе ризика и функционисања система раног упозоравања.*

**2.2.2. Одбијање уласка** – Страним држављанима одбија се улазак у Републику Србију сходно одредбама члана 11. Закона о странцима („Службени гласник РС”, број 97/08). Свако одбијање уласка, уписује се у путну исправу странца. У 2007. години са уласка у Републику Србију враћено је 18.993 странаца, што у односу на 2006. годину, када није дозвољен улазак 15.329 странаца, представља раст за око 24%. Разлози за одбијање уласка у Републику Србију у току 2007. године су били: оштећена или истекла путна исправа (4816), непоседовање визе (3435), кршење прописа који се примењују на возила којима су путовали (2225) и непоседовање средстава за издржавање (1397). Као и у горе наведеној тачки 2.2.1. изражен је проблем недостатка кадрова оспособљених да стручно прате и анализирају прикупљене податке, *на је имајући то у виду потребно обучити кадрове који ће континуирано пратити појаву, анализирати податке и благовремено их достављати специјализованим јединицама Управе граничне полиције, ради анализе ризика и функционисања система раног упозоравања.*

**2.2.3. Откривање илегалних миграната, лица која помажу илегалне миграције и њихово процесуирање** – Закон о заштити државне границе, као и Закон о странцима предвиђају прекршајну одговорност сваког физичког лица за недозвољен прелазак државне границе Републике Србије и незаконит улазак странца у Републику Србију. У 2007. години на територији Републике Србије откривено је 874 страна држављана који су на недозвољен начин ушли у Републику Србију, што у односу на 2006. годину (1270) представља смањење за око 31 %. У 2007. години, највећи број мера, због недозвољеног преласка државне границе, предузет је према држављанима Републике Албаније и то 39 % (332) од укупног броја (874). Евидентно је да највећи број илегалних миграната чине држављани Републике Албаније, као и да највећи број илегалних миграната улазе на територију централне Србије из правца АП КиМ (око 40% у 2007. години) и да непрописно прелазе административну линију.

Постоји проблем контроле административне линије из правца АП КиМ од стране снага међународне заједнице које имају надлежност на територији АП КиМ (УНМИК полиције, КФОР, ЕУЛЕКС) због недовољног ангажовања и разумевања проблематике илегалних миграција. *Због тога, потребно је интензивније развијати сарадњу са снагама међународне заједнице на АП КиМ у области супротстављања илегалним миграцијама.*

Такође, постоји проблем контроле преласка административне линије према АП КиМ, од стране снага војске и полиције Републике Србије, које нису довољно стручно и материјално припремљене за тај посао. *Стога је потребно да се снаге војске и полиције боље стручно и материјално припреме за контролу преласка административне линије према АП КиМ.*

Такође, изражен је проблем неадекватно формулисаних параметара за статистичко праћење појава недозвољеног преласка државне границе и незаконитог уласка странца, *на је ради отклањања уоченог проблема потребно прописати стандарде за ефикасније праћење појава недозвољеног преласка државне границе и незаконитог уласка странца.*

Уласком Републике Мађарске у Шенген (крајем 2007. године) делом је измењен правац илегалних маршрута, који сада у највећем броју случајева, у Републику Мађарску води преко територије Републике Србије, што потврђује податак да је у првих једанаест месеци 2008. године од укупног броја страних држављана (694) који су на недозвољен начин ушли на територију Републике Србије, око 37% покушало да преко Републике Србије и даље преко Републике Мађарске оде у земље Европске Уније. *Због тога, потребно је да се специјализоване јединице полиције за сузбијање илегалних миграција боље стручно и материјално припреме за заштиту државне границе и контролу унутар земље.*

Од стране полицијских службеника МУП-а у 2007. године поднето је 89 кривичних пријава за кривично дело „Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи” из члана 350. Кривичног законика (а кријумчарено је 268 лица), што је повећање за око 11% у односу на 2006. годину када је поднето 79 кривичних пријава (а кријумчарено је 389 лица). Евидентан је проблем квалитетне и свеобухватне обраде случаја илегалног мигранта посебно у делу утврђивања елемената прекршајне и кривичне одговорности лица која су помагачи у појави илегалних миграција, *на је ради отклањања тог проблема потребно створити услове за квалитетно обављање обраде случаја илегалног мигранта.*

**2.2.4. Отказ боравка** – Незаконитим боравком у Републици Србији, сматра се боравак на њеној територији без визе, одобрења боравка или другог законског основа. Странац који незаконито борави у Републици Србији, мора напустити њену територију одмах или у року који му је одређен. Отказ боравка страном држављанину спроводи се на основу Закона о странцима и Закона о општем управном поступку. У току 2006. године страним држављанима изречено је 1919 отказа боравка, док је у 2007. години изречено 1585 мера отказа.

Постоји проблем праћења реализовања мере отказа боравка изречене према странцу због могућности злоупотребе рока одређеног за напуштање територије Републике Србије, као и непостојања обавезе евидентирања и контроле изласка, *те је ради тога потребно успоставити ефикасан систем праћења странца коме је изречена мера отказа боравка.*

**2.2.5. Прихватилиште за странце** – Странцу кога није могуће одмах принудно удаљити и странцу коме није утврђен идентитет или не поседује путну исправу, као и у другим случајевима утврђеним Законом о странцима, надлежни орган ће решењем одредити боравак у Прихватилишту за странце МУП-а. Боравак у Прихватилишту траје до принудног удаљења странца, а време боравка у Прихватилишту не може бити дуже од 90 дана. Сваком лицу смештеном у Прихватилиште за странце предочена је могућност успостављања контакта са представницима ДКП-а земље порекла. У току 2007. године у Прихватилишту за

странце боравило је 232 странаца, од чега је највећи број држављана Републике Албаније (90). У овом домену сарадња са Амбасадом Републике Албаније у Републици Србији је на задовољавајућем нивоу, обзиром да се утврђивање идентитета и обезбеђивање докумената за повратак албанских држављана остварује у примереном року.

Постоји проблем застарелости инфраструктуре и ограничености капацитета Прихватилишта МУП-а за смештај странаца. Започети пројекти на обнови инфраструктуре не одвијају се предвиђеном динамиком, *на је имајући то у виду потребно у складу са започетим пројектима, обновити инфраструктуру, осавремениити техничку опремљеност и проширити капацитете Прихватилишта за странце.*

**2.2.6. Спровођење до границе** – Странац коме је изречена заштитна мера удаљења или мера безбедности протеривања и странац кога треба вратити на основу међународног уговора, одмах ће се принудно удаљити. Уколико илегални мигрант не поседује средства за издржавање, трошкови спровођења лица падају на терет МУП-а. У току 2007. године до граничних прелаза, ради удаљавања са територије Републике Србије допраћено је укупно 513 странаца, а у 10 месеци 2008. године допраћено је 190 странаца, од тог броја је 49 држављана Румуније, 23 држављана Републике Македоније и Републике Бугарске, 21 држављанин БиХ итд.

Уочен је проблем неадекватног обезбеђења материјалних и финансијских средстава за реализацију спровода до границе због ограничених средстава, *на је имајући то у виду потребно планирати и обезбедити материјалана и финансијска средства из буџета или других извора финансирања, за ефикасно спровођење илегалних миграната до границе.*

**2.2.7. Рeadмисија** – Споразуми о реадмисији су међународни споразуми који регулишу поступак враћања и прихватања лица која не испуњавају или више не испуњавају услове за улазак или боравак на територији друге државе. Закључивањем и спровођењем споразума о реадмисији Република Србија је показала спремност да учествује у супротстављању појави илегалних миграција. Споразумом је обухваћено питање враћања домаћих држављана, али и држављана трећих земаља који су транзитирали преко територије Републике Србије.

***Број поднетих захтева за реадмисију држављана трећих земаља***

<b>2004.</b>	<b>2005.</b>	<b>2006.</b>	<b>2007.</b>	<b>2008. до октобра</b>
<b>198</b>	<b>615</b>	<b>669</b>	<b>169</b>	<b>140</b>

Наведени табеларни приказ представља број поднетих замолница за прихват страних држављана трећих држава, за које је држава молила претпоставила да су илегално ушли на њихову територију из Републике Србије. Стварни број прихваћених страних држављана по споразуму о реадмисији мањи је од броја поднетих замолница, пошто се у поступку провере по захтеву није утврдило да су на њихову територију дошли из Републике Србије. Примера ради, до октобра месеца 2008. године поднето је 140 захтева, а након спроведеног поступка провере примљено је 80 странаца. Међу прихваћеним странцима у већини су држављани Републике Албаније (33), следе држављани Републике Македоније (29), Турске (5), Сирије (5) и остали.



У пракси постоји проблем немогућности враћања прихваћеног држављанина треће земље у земљу порекла или транзита (територија са које је ушао у Републику Србију), јер са појединим државама порекла и државама транзита не постоје потписани споразуми о реадмисији. *У том смислу потребно је покренути процес преговарања око закључивања споразума о реадмисији и усаглашавања ставова са осталим државама са којима се граничи Република Србија, као и са државама високог миграционог ризика.*

### **3. ИЛЕГАЛНИ МИГРАНТИ**

Анализа илегалних миграната обухвата различите категорије и то: економски мигранти, политички мигранти – азиланти, малолетни илегални мигранти, жене, породице, жртве трговине људима, потенцијални илегални мигранти, илегални мигранти као извршиоци кривичних дела и прекршаја и домаћи држављани као илегални мигранти.

**3.1. Економски мигранти** – Највећи број илегалних миграната, страних држављана откривених у недозвољеном преласку државне границе, недозвољеном боравку и транзиту преко територије Републике Србије идентификовани су као економски мигранти.

**3.2. Политички мигранти – азиланти** – Имајући у виду краткоћу времена примене Закона о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07), од 1. априла 2008. године, односно чињеницу да је Република Србија тек тада преузела надлежност над утврђивањем статуса у поступку азила, не би се са сигурношћу могло говорити о било каквим трендовима јер је број тражилаца азила на територији Републике Србије релативно мали (52). Искуства УНХЦР-а из претходних година говоре да је највећи број тражилаца азила у Републику Србију долазио из блискоисточног, централноафричког и кавкаског региона.

Инструкцијом министра унутрашњих послова о поступању према тражиоцима азила устројена је процедура и начин поступања полицијских службеника.

**3.3. Малолетни илегални мигранти** – У укупном броју страних држављана који су на недозвољен начин ушли у Републику Србију у току 2007. године (874), малолетна лица су заступљена са 22% (195) а пунолетна са 78% (679).

Министарство рада и социјалне политике је Одлуком о мрежи установа социјалне заштите за смештај корисника („Службени гласник РС”, број 51/08), у оквиру Завода за васпитање деце и омладине у Београду одредило Радну јединицу Београд са капацитетом за смештај 12 корисника „Центар за смештај малолетних странаца без пратње родитеља, односно старатеља”.

С обзиром на то да је проблем смештаја малолетних илегалних миграната затечених ван територије Града Београда евидентан, а да остали центри не располажу довољним капацитетом за прихват, нити програмом рада са малолетним страним држављанима илегалним мигрантима, *потребно је проширити капацитете и ван Града Београда за прихват и смештај малолетних илегалних миграната, као и изградити програм рада са њима у току боравка на територији Републике Србије.*

**3.4. Жене** – У укупном броју страних држављана који су на недозвољен начин ушли у Републику Србију у 2007. години (874), идентификовано је 77 особа женског пола или 9%. Инструкцијама о поступању, министар унутрашњих послова је наложио је да се приликом профилисања илегалних миграната женског пола, обрати пажња на околности које указују на елементе трговине људима – потенцијалне жртве трговине људима. Новим Законом о странцима у оквиру члана 28, утврђени су услови за одобрење привременог боравка странцу који је жртва кривичног дела трговина људима и истом се обезбеђује одговарајући смештај, исхрана и основни животни услови.

Имајући у виду да је категорија илегалних миграната коју чини популација женског пола најчешћа циљна група трговаца људима у циљу сексуалне или радне експлоатације, *неопходно је вршити едукације којима би се полицијски службеници и службеници дипломатско-конзуларних представништава обучили да препознају и евентуално пруже помоћ потенцијалним жртвама трговине људима.*

**3.5. Породице** – На територији Републике Србије евидентирани су и случајеви породица илегалних миграната које из матичне земље мигрирају углавном из економских разлога.

С обзиром на то да постоји проблем неефикасног праћења случајева породичних илегалних миграција и неразвијене методологије поступања према тој категорији, *неопходно је успоставити ефикасан систем праћења и развити методологију поступања према тој категорији илегалних миграната.*

**3.6. Илегални мигранти – жртве трговине људима** – Илегални мигранти, без обзира на пол, вођени жељом за бољим животом и економским просперитетом, прихватају разнолике понуде и услове које им презентују кријумчари људима, тако да постају жртве трговине људима у циљу радне, сексуалне или неког другог облика експлоатације.

Један од начина супротстављања оваквом виду илегалних миграција – кријумчарења људи је проактиван рад полицијских службеника, као и службеника дипломатско-конзуларних представништава, вршећи профилисање и идентификацију потенцијалних жртава трговине људима. Проблем недовољне оспособљености државних службеника за препознавање појаве трговине људима и жртава трговине људима *могуће је решити организовањем одговарајућег облика обуке на основном нивоу.*

Потребно је развити маркетинг борбе против трговине људима путем штампања вишејезичног пропагандног материјала и постављати га на уочљива места (граничним прелазима, дипломатско-конзуларним представништвима, установама и другим прометним местима).

**3.7. Потенцијални илегални мигранти** се идентификују проактивним деловањем службеника наших дипломатско-конзуларних представништава, односно полицијских службеника, којом приликом је током разговора и профилисања страних држављана могуће уочити неки од разлога из члана 11. и члана 21. Закона о странцима, након чега се реактивно делује и страном држављанину онемогућава добијање визе тј. улазак на територију Републике Србије. Проблем неефикасног препознавања потенцијалних илегалних миграната (профилисања) и откривања фалсификованих докумената од стране службеника

Министарства спољних послова *могуће је решити организовањем одговарајућег облика обуке на основном нивоу.*

**3.8. Илегални мигранти као извршиоци кривичних дела и прекршаја** – У току 2006. године против страних држављана поднето је 1.188 кривичних пријава, док је због учињених прекршаја поднето 5.789 захтева за покретање прекршајног поступка. Сличан тренд одржао се и током 2007. године.

Предузимање адекватних мера према овој категорији илегалних миграната у директној је вези са *оспособљеношћу кадрова и устројством и ажурним вођењем евиденција за континуирано праћење различитих облика криминогене активности или вршења кривичних дела странаца, односно анализирање података и благовремено достављање специјализованим јединицама Управе граничне полиције и Управе криминалистичке полиције.*

**3.9. Домаћи држављани као илегални мигранти** – *Политичка дешавања на простору бивше СФРЈ с краја прошлог века, економско осиромашење, бомбардовање од стране НАТО алијансе и процес транзиције довели су до двоструких миграционих кретања повезаних са Републиком Србијом: прво је имиграционо кретање, којом приликом је велики број избеглица из бивших југословенских република и интерно расељених лица са простора АП КиМ, дошао на територију уже Србије и АП Војводине; друго је емиграционо кретање, које је имало за последицу одлазак великог броја држављана Републике Србије и избеглица ка земљама ЕУ, САД, Канаде и Аустралије. Дobar део њих емигрирао је каналима илегалних миграција, при чему је један број миграната, у жељи да из економских разлога тамо и остане, тражио азил у земљи пријема. Треба имати у виду и то да је већи број лица, која су са територије Републике Србије мигрирала легалним каналима, остао у земљама пријема илегално, што је резултовало проблемом илегалних миграција, присутним у дужем низу година у односима Републике Србије (претходне СРЈ и СЦГ) и Европске уније, са последицом сврставања Републике Србије на негативну листу визног режима ЕУ.*

Механизам за повратак држављана који илегално бораве у земљама ЕУ, у земљу порекла оличен је у Закону о потврђивању Споразума о реадмисији лица која незаконито бораве („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 103/07), којим је регулисан поступак враћања и прихватања лица која не испуњавају или више не испуњавају услове за улазак или боравак на територији друге државе. Чињеница је да је Република Србија потписник 15 билатералних споразума о реадмисији којима је обухваћено 16 европских земаља. Имајући у виду да у „Заједничкој изјави у вези са реинтеграцијом” датој уз Споразум о реадмисији лица која незаконито бораве између РС и ЕЗ „уговорне стране признају неопходност ефикасне, ефективне и одрживе социо-економске реинтеграције повратника – грађана Србије”, *требало би на експлицитнији начин инсистирати на неопходности одговарајућег већег финансијског и економског учешћа земаља ЕУ у процесу социјалне и економске реинтеграције повратника, при том имајући у виду да није могуће остварити одрживу реинтеграцију повратника без доследне и потпуне примене Стратегије Републике Србије за реинтеграцију повратника по споразуму о реадмисији.*

Последњих година, држављани Републике Србије се у већем броју појављују као подносиоци захтева за азил у земљама ЕУ, тик иза држављана Ирака, Сомалије, Руске

Федерације и Авганистана. Током 2006. године 15.810 држављана Републике Србије је поднело захтев за азил у 44 индустријализоване земље, а током 2007. године – 14.963. Тренд благог смањења поднетих захтева за азил од стране држављана Републике Србије регистрован је за првих 10 месеци 2008. године. Уочено је да се међу држављанима Републике Србије – тражиоцима азила појављују „лажни азиланти”, *па је у циљу предупредњења тог појавног облика илегалних миграција неопходно информисати „потенцијалне азиланте” о предусловима за стицање тог статуса.*

Услед непостојања подзаконских аката који на адекватан регулишу поступак издавања виза примећена је злоупотреба (подношењем фалсификоване или непотпуне документације) приликом издавања виза на јавне исправе Лучких капетанија у поморској и унутрашњој пловидби. *У циљу предупредњења злоупотреба, потребно је посебно обратити пажњу на издавање виза на бродарске и поморске књижице чланова посаде брода у којима су уписани чланови породице члана посаде брода, а све у циљу спречавања и отклањања могућности изласка деце и малолетних лица из Републике Србије на територију друге земље, без сагласности другог родитеља. Такође, неопходно је успоставити тешњу сарадњу Министарства за инфраструктуру и МУП-а у области спровођења важећих прописа који уређују ову материју из делокруга рада оба министарства.*

Устав Републике Србије гарантује слободу кретања и настањивања свим грађанима Републике Србије, па је у том смислу кретање лица са АП КиМ, држављана Републике Србије у правцу уже територије Србије и АП Војводине регулисано домаћим законодавством и Уредбом о контроли преласка административне линије према Косову и Метохији, иако се не може у потпуности ефикасно контролисати са аспекта супротстављања илегалним миграцијама. Расељеничку популацију са АП КиМ чине припадници 32 етничке групе, међу којима су Срби (75%), Роми (11%), Ашкалије, Египћани, Горанци, Бошњаци, Хрвати, Албанци. Већина интерно расељених лица (ИРЛ) живи у Београду и Суботици, али и у централној и јужној Србији – у општинама које су неразвијене и сиромашне, па је положај ИРЛ нарочито тежак: Пожаревац, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Ниш, Бујановац и Куршумлија. *Стога постоји потреба да се у циљу супротстављања илегалним миграцијама домаћих држављана евиденције прелазака административне линије воде благовремено, потпуно и аутоматски и да се утврђују стварни разлози преласка административне линије. Потребно је такође, посебно у местима која су у близини границе контролисати кретање држављана Републике Србије који немају пријављено пребивалиште и боравиште у тим местима и утврђивати да ли постоје елементи прекршајне одговорности у вези са Законом о пребивалишту и боравишту грађана.*

Током 2007. године припадници Управе граничне полиције који врше обезбеђење државне границе спречили су укупно 315 држављана Републике Србије у недозвољеном преласку државне границе између два гранична прелаза, на тзв. „зеленој линији”. Највише откривених случајева било је на граници са Румунијом. Током 2007. године кријумчарено је 75 држављана Републике Србије, што је у односу на 2006. годину када их је било 45, пораст од скоро 70%. Због уласка Републике Мађарске у Шенген илегална маршрута је измењена, тако да је током првих десет месеци 2008. године највише откривених илегалних прелазака домаћих држављана било на државној граници са Републике Мађарском (350), што је више него за целу 2007. годину према свим границама. Током 2007. године, а у циљу даљих илегалних миграција, 217 држављана Републике Србије користило је фалсификоване путне исправе. Имајући у виду наведено, *потребно је ојачати капацитете у сваком погледу (људске, материјалне, техничке, организационе и друге) специјализованих јединица које*

*сузбијају илегалне миграције и јединица Управе граничне полиције у пословима обезбеђења државне границе.*

С обзиром на то да је корупција појава која прати процес илегалних миграција, (у 2008. години припадници Управе граничне полиције, а због учешћа у организовању илегалног прелажења државне границе лишили су слободе 3 полицијска службеника) *потребно је ојачати капацитете и сарадњу Сектора унутрашње контроле, Управе криминалистичке и Управе граничне полиције у циљу супротстављања илегалним миграцијама.*

Током 2007. године државну границу је према подацима који се не воде електронски, прешло око 17.5 милиона држављана Републике Србије, један део држављана Републике Србије који су прешли легално државну границу нарочито према БиХ, Црној Гори и Републици Хрватској је даље ка земљама ЕУ наставио илегално. Према подацима МУП Републике Хрватске за првих десет месеци 2008. године према 1.580 страних држављана предузете су мере због незаконитог преласка државне границе, док је тај број за првих десет месеци током 2007. године био 3.083, што представља тренд смањења у 2008. години за скоро 50%. Највећи број предузетих мера према странцима су мере предузете према држављанима Републике Србије.

Према подацима полиције Републике Словеније за првих 10 месеци 2008. године према 189 држављана Републике Србије предузете су мере јер су у Републику Словенију ушли илегално, што представља знатно смањење, обзиром да је за исти период у 2007. години предузето 736 мера према држављана Републике Србије због илегалног уласка.

Евидентно је смањење мера предузетих према држављанима Републике Србије који су у Републику Хрватску и Републику Словенију ушли на илегалан начин у току 2008. године. До овог смањења дошло је због промене правца илегалних миграција ка Републици Мађарској и шенгенском подручју.

Међутим, како су поједине земље ЕУ признале независност АП КиМ, те приказ статистичких показатеља врше одвојено за Републику Србију и Косово, не може се по аутоматизму закључити да су лица која користе документа издата од стране органа на КиМ истовремено и држављани Републике Србије, јер постоје конкретни случајеви да су документа УНМИК издавана држављанима Републике Албаније и Републике Турске који су се на КиМ населили после 1999. године. *У том смислу потребно је интензивирати сарадњу са полицијама Републике Хрватске, Републике Словеније и Републике Мађарске у циљу супротстављања илегалним миграцијама, али и са мисијом међународне заједнице која има надлежност на територији КиМ.*

### **Генерални закључак GAP анализе:**

На основу резултата спроведене GAP анализе може се извести закључак да постоји значајна разлика између постојећег и жељеног стања (визије и генералног циља Стратегије) у области супротстављања илегалним миграцијама, па је потребно формулисати стратегију (опште и специфичне циљеве и мере) којом ће се та разлика током наредних пет година превазилазити.

На основу спроведене GAP анализе, према стандардној матрици, спроведена је SWOT анализа чији су резултати приказани у табели: систематизовано у односу на снаге и

слабости субјеката који стварају и развијају Стратегију, односно шансе и претње из окружења као екстерних фактора.

### Генерални закључак SWOT анализе:

На основу резултата SWOT анализе, која се налази у наставку, може се извести закључак да постоје слабости субјеката који стварају и развијају Стратегију, као и претње у њиховом окружењу које могу у средњем степену неповољно утицати на остваривање визије и генералног циља Стратегије, па су у циљу јачања снага и шанси и елиминисања или смањивања слабости и претњи формулисани одговарајући општи и специфични циљеви и мере Стратегије.

### СУБЈЕКТИ КОЈИ СТВАРАЈУ И РАЗВИЈАЈУ СТРАТЕГИЈУ

СНАГЕ	СЛАБОСТИ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• МУП, други органи државне управе и посебне организације, други државни органи</li> <li>• Развијен правни систем</li> <li>• Људски ресурси</li> <li>• Инфраструктура</li> <li>• Финансије – буџет</li> <li>• Ефикасна организациона структура субјеката</li> <li>• Развијен систем руковођења</li> <li>• Постојање сарадње са партнерима</li> <li>• Постојање професионалне етике</li> <li>• Развијен систем проактивних мера и развијен систем реактивних мера</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недовољна попуњеност кадровима</li> <li>• Недовољна обученост</li> <li>• Недовољно познавање савремених концепата менаџмента</li> <li>• Корупција</li> <li>• Недовољно познавање проблематике илегалних миграција у Полицијским управама и Регионалним центрима према суседним државама</li> <li>• Ограничени финансијски ресурси</li> <li>• Непоштовање вредносног система МУП-а од стране појединаца</li> </ul>
<b>ОКРУЖЕЊЕ СУБЈЕКТА КОЈИ СТВАРАЈУ И РАЗВИЈАЈУ СТРАТЕГИЈУ</b>	

ШАНСЕ	ПРЕТЊЕ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Донаторски пројекти</li> <li>• Заједничке обуке</li> <li>• Заједничке канцеларије</li> <li>• Успостављање заједничких патрола и граничних прелаза</li> <li>• Сарадња са удружењима у праћењу проблематике</li> <li>• Резултати истраживања партнера у области илегалних миграција</li> <li>• Подршка међународне заједнице – материјално техничка помоћ</li> <li>• Стручна и политичка помоћ партнера</li> <li>• Измена члана 350. Кривичног законика</li> <li>• Активности од стране официра за везу</li> <li>• Подршка медија</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Светска економска криза</li> <li>• Проблем АП КиМ</li> <li>• Утицај организованих криминалних група</li> <li>• Корупција у окружењу</li> <li>• Природне катастрофе (могуће)</li> <li>• Тероризам као светски проблем</li> <li>• Политичка нестабилност региона</li> <li>• Развој високотехнолошког криминала</li> </ul>

### VIII. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ И МЕРЕ

Општи и посебни циљеви и мере ове стратегије формулисани на основу резултата спроведене GAP и SWOT анализе подударају се са општим и посебним мерама изнетим у Свеобухватном плану за сузбијање илегалних миграција и трговине људима у Европској заједници (познат и као Акциони план из Сантијага, 2002. године) и то: у области визне политике, размене информација и анализе, предграничних мера, мера које се односе на управљање границом, политике реадмисије и реинтеграције повратника, политике поштравања казних санкција.

*Мере изведене у оквиру сваког од посебних циљева биће презентоване у Акционом плану Стратегије и разложене на активности и задатке у односу на субјекте Стратегије као носиоце активности, средства којима се располаже, време потребно за реализацију и редослед предузимања појединих активности.*

**1. ОПШТИ ЦИЉ: Развијање капацитета и компетенција субјеката који стварају и развијају стратегију**

**МУП**

**1.1. Посебан циљ:** Побољшање организационе структуре организационих јединица у супротстављању илегалним миграцијама;

**1.2. Посебан циљ:** Развијање капацитета и компетенција људских ресурса у организационим јединицама које су надлежне за супротстављање илегалним миграцијама;

**1.3. Посебан циљ:** Развијање капацитета и стандарда материјалних ресурса у организационим јединицама које су надлежне за супротстављање илегалним миграцијама;

**1.4. Посебан циљ:** Усмеравање дела буџета МУП-а на проблематику супротстављања илегалним миграцијама и стварања финансијских шанси у окружењу;

**1.5. Посебан циљ:** Развијање система вредности као дела организационе културе МУП-а у одређеним структурама запослених;

**1.6. Посебан циљ:** Развијање система руковођења у јединицама које су надлежне за супротстављање илегалним миграцијама;

**1.7. Посебан циљ:** Развијање система обуке за стицање компетенција у организационим јединицама надлежних за супротстављање илегалним миграцијама.

**2. ОПШТИ ЦИЉ: Развијање сарадње са партнерима и осталим заинтересованим субјектима Стратегије**

**2.1. Посебан циљ:** Развијање сарадње са партнерима Стратегије на националном и интернационалном нивоу;

**2.2. Посебан циљ:** Развијање сарадње са осталим заинтересованим субјектима стратегије.

**3. ОПШТИ ЦИЉ: Развијање методологије супротстављања илегалним миграцијама (проактивне и реактивне мере)**

**3.1. Посебан циљ:** Побољшавање проактивне мере инкриминација у области супротстављања илегалним миграцијама;

**3.2. Посебан циљ:** Усавршавање проактивне мере законских процедура у области супротстављања илегалним миграцијама;

**3.3. Посебан циљ:** Развијање проактивне мере сарадње органа државне управе у области супротстављања илегалним миграцијама;

**3.4. Посебан циљ:** Остваривање проактивне мере вођења евиденција у супротстављању илегалним миграцијама;

**3.5. Посебан циљ:** Развијање проактивне мере размене информација у супротстављању илегалним миграцијама;



- 3.6. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере система раног упозоравања у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.7. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере обавештајног рада у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.8. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере анализе ризика у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.9. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере рада официра за везу у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.10. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере профилисања лица у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.11. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере медијске кампање у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.12. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере примене савремене технологије у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.13. Посебан циљ:** Унапређивање проактивне мере сарадње са грађанима и локалном заједницом у супротстављању илегалним миграцијама;
- 3.14. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере закључивања споразума о реадмисији;
- 3.15. Посебан циљ:** Унапређење проактивне мере закључивања споразума о запошљавању у другој земљи;
- 3.16. Посебан циљ:** Унапређење реактивне мере одбијања захтева за визу;
- 3.17. Посебан циљ:** Унапређење реактивне мере одбијања уласка у Републику Србију;
- 3.18. Посебан циљ:** Унапређење реактивне мере откривања илегалних миграната, лица која помажу илегалне миграције и њихово процесуирање;
- 3.19. Посебан циљ:** Унапређење реактивне мере отказа боравка;
- 3.20. Посебан циљ:** Унапређење реактивне мере смештаја у Прихваталиште за странце;
- 3.21. Посебан циљ:** Унапређење реактивне мере спровођења до границе;
- 3.22. Посебан циљ:** Унапређење реактивне мере реадмисије.

#### **4. ОПШТИ ЦИЉ: Развијање система мера према различитим категоријама илегалних миграната**

- 4.1. Посебан циљ:** Развијање система мера према политичким мигрантима – азилантима;
- 4.2. Посебан циљ:** Развијање система мера према малолетним илегалним мигрантима;
- 4.3. Посебан циљ:** Развијање система мера према женама илегалним мигрантима;
- 4.4. Посебан циљ:** Развијање система мера према породицама илегалним мигрантима;
- 4.5. Посебан циљ:** Развијање система мера према илегалним мигрантима – жртвама трговине људима;
- 4.6. Посебан циљ:** Развијање система мера према потенцијалним илегалним мигрантима;
- 4.7. Посебан циљ:** Развијање система мера према илегалним мигрантима – извршиоцима кривичних дела и прекршаја;

**4.8. Посебан циљ:** Развијање система мера према илегалним мигрантима – држављанима Републике Србије.

**5. ОПШТИ ЦИЉ:** Успостављање националног концепта супротстављања илегалним миграцијама у домену појачаних узрока и различитих врста и облика испољавања

**5.1. Посебан циљ:** Формирање националног тима стручњака за праћење и анализирање појачаних узрока и различитих врста и појавних облика испољавања илегалних миграција;

**5.2. Посебан циљ:** Успостављање и развијање сарадње са научним и високо образовним установама које третирају проблематику илегалних миграција;

**5.3. Посебан циљ:** Успостављање и развијање посебног система проактивних и реактивних мера усмерених према појачаним узроцима и различитим врстама и облицима испољавања илегалних миграција.

## IX. ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА

У складу са одредбама Закона о државној управи, органи државе управе који стварају и развијају Стратегију дужни су да сарађују у свим заједничким питањима везаним за спровођење Стратегије супротстављања илегалним миграцијама и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад.

На основу члана 64. Закона о државној управи и члана 27. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, за потребе имплементације ове стратегије, формираће се, у року од три месеца, Савет за супротстављање илегалним миграцијама као заједничко, интересорно, стручно тело које ће чинити стручњаци за поједине области. Задатак Савета је да координира субјектима који спроводе Стратегију, пружа стручну помоћ, остварује увид и надзор над имплементацијом Стратегије, извештава Владу о њеном спровођењу и евентуалним проблемима у вези са тим и предлаже Влади мере за ревидирање Стратегије.

Саветом ће руководити Координатор за супротстављање илегалним миграцијама кога ће именовати Влада.

## X. ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Стратегија супротстављања илегалним миграцијама сачињена је приступом стратегијског пројектовања, планирања, позиционирања и учења, који је обухватио две фазе процеса стратегијског менаџмента и то: стратегијску анализу и формулисање стратегије. Стратегијском анализом утврђено је постојеће стање у области феномена илегалних миграција, а затим је оно упоређивано са жељеним стањем дефинисаним Стратегијом (визијом и генералним циљем стратегије). Примењене су **SWOT** (снаге, слабости, шансе и претње) и **GAP** анализа (анализа разлике), као и квантитативни и квалитативни приступ. Такође, испоштовани су следећи принципи анализе: релевантност, свеобухватност, значајност и коректност. Логичка форма анализе заснована је на концепту: постављање премиса и њихово упоређивање, извођење коректног закључка и давање препоруке.

На основу резултата (закључака и препорука) анализе формулисана је Стратегија супротстављања илегалним миграцијама коју чини систем општих и специфичних циљева и мера за њихово остваривање.

## **XI. АКЦИОНИ ПЛАН**

Акциони план за спровођење ове стратегије, биће израђен у року од шест месеци од дана усвајања Стратегије.

Акционим планом ће се прецизније регулисати сва релевантна питања имплементације ове стратегије, а посебно успостављање ефикасне организационе структуре, стратегијски надзор, контрола, праћење, евалуација и ревидирање стратегије.

## **XII. ЗАВРШНИ ДЕО**

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 110-530/2009-1

У Београду, 26. марта 2009. године

**В Л А Д А**

**ПРВИ ПОТПРЕДСЕДНИК ВЛАДЕ –  
ЗАМЕНИК ПРЕДСЕДНИКА ВЛАДЕ**

**Ивица Дачић**

## ***АНЕКС 1 – Кључни појмови Стратегије***

**Супротстављање илегалним миграцијама** – скуп мера проактивног и реактивног карактера које предузимају субјекти Стратегије у правцу предупредјења или сузбијања појаве илегалних миграција.

**Илегалне миграције** – Илегална миграција је свако кретање становништва из једне државе у другу, које није у складу са важећим прописима државе исходишта и државе одредишта, као и боравак у одређеној држави у супротности са важећим прописима те државе.

**Илегални мигрант** – Страни држављанин који је незаконито ушао/изашао у другу земљу (улазак ван граничног прелаза, улазак са фалсификованом или на други начин нерегуларном путном исправом) ради боравка или сталног настањења. Са овим појмом изједначавају се и особе које су легално ушле у земљу, али након истека законитог боравка ту земљу нису напустиле.

**Потенцијални илегални мигрант** – може се сматрати свако лице коме није дозвољен улазак на територију одређене државе, као и лице коме није позитивно одговорено на захтев за добијање визе.

**Легалне миграције** – регулисане су прописима и усклађене са миграционом политикама земаља које примају мигранте, оне представљају дозвољен и уобичајен начин усељавања странаца у земљу. Обзиром да највећи број миграната долази из сиромашних земаља и ниског степена образовања у потрази за послом, земље дестинације уводе рестриктивну миграциону политику у циљу заштите домаће економије. Како је у стварности број миграната којима се дозвољава законито усељење вишеструко мањи од броја лица која желе да се уселе, долази до појаве илегалних миграција.

**Рeadмисија** – поступак враћања и прихватања лица која не испуњавају, или више не испуњавају услове за улазак или боравак на територији друге државе.

**SWOT анализа** – стратегијска анализа која обухвата анализу фактора у организацији (интерно) у домену снага и слабости и анализу фактора у окружењу организације (екстерно) у домену шанси и претњи. Има за циљ да се утврди однос снага и шанси, с једне стране, и слабости и претњи, с друге стране, и на основу тог поређења донесе одлука о могућности спровођења стратегије, као и да се формулишу циљеви и мере ради јачања снага и шанси, а минимизирања или елиминисања слабости и претњи.

**GAP анализа** – стратегијска анализа која обухвата идентификацију постојећег стања и упоређивање са жељеним стањем организације (визија и генерални циљ стратегије), на основу чега се утврђује постојећа разлика, јаз (GAP=јаз), што служи за формулисање стратегије, односно циљева и мера који воде ка попуњавању идентификоване разлике и остваривању жељеног стања.

4100309.042.doc/1